Deutscher Bundestag **Drucksache 16/5216**

16. Wahlperiode 04. 05. 2007

Antwort

der Bundesregierung

auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Kerstin Andreae, Dr. Thea Dückert, Christine Scheel, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/ DIE GRÜNEN
– Drucksache 16/4979 –

Zukunft des Postmonopols

Vorbemerkung der Fragesteller

Das verbliebene Monopol der Deutsche Post AG für die Beförderung von Briefen mit einem Gewicht von bis zu 50 Gramm läuft laut Beschlusslage des Deutschen Bundestages zum 31. Dezember 2007 aus. Ein Jahr später soll die europäische Liberalisierung des Postmarktes folgen. Ob dafür aber die notwendigen politischen Mehrheiten in Brüssel vorhanden sind, darüber gehen in der öffentlichen Debatte die Meinungen auseinander.

Während der Vorstandsvorsitzende der Deutsche Post AG, Klaus Zumwinkel, und die Gewerkschaft ver.di als Konsequenz auf die in Frage gestellte europäische Marktöffnung nun eine Verschiebung der für Anfang 2008 geplanten Öffnung des deutschen Briefmarktes fordern, sprechen sich die privaten Wettbewerber für das geplante Auslaufen des Briefmonopols der Deutsche Post AG zum 31. Dezember 2007 aus.

Die Bundesregierung ist sich offensichtlich in dieser Frage auch nicht einig. Der Bundesminister für Wirtschaft und Technologie, Michael Glos, erklärte auf der 13. Internationalen Kartellrechtskonferenz, dass er an dem Ende des Briefmonopols in Deutschland zum 31. Dezember 2007 festhalten wolle. Der Bundesminister der Finanzen, Peer Steinbrück, stellte dagegen diesen Termin mit Verweis auf ungleiche Wettbewerbsbedingungen zwischen deutschen und ausländischen Unternehmen in Frage (Handelsblatt vom 22. März 2007, S. 4).

1. Welche positiven Auswirkungen erwartet die Bundesregierung von einer vollständigen Liberalisierung des deutschen Postmarktes zum 31. Dezember 2007?

Die Bundesregierung erwartet von der vollständigen Liberalisierung die Entstehung neuer Arbeitsplätze sowie ein qualitativ und quantitativ hochwertiges Angebot an Postdienstleistungen bei sinkenden Preisen.

Die Antwort wurde namens der Bundesregierung mit Schreiben des Bundesministeriums für Wirtschaft und Technologie vom 2. Mai 2007 übermittelt.

Die Drucksache enthält zusätzlich – in kleinerer Schrifttype – den Fragetext.

2. Welche Auswirkungen hat die bisher vollzogene Liberalisierung von Postdienstleistungen in Deutschland im Hinblick auf Qualität und Preisgestaltung bislang gehabt?

Die bislang vollzogene Marktöffnung hat nach dem Marktbericht der Bundesnetzagentur zu einer gestiegenen Dienstleistungsqualität sowie insgesamt tendenziell niedrigeren Preisen bei Briefen und Paketen geführt. Zudem hat die Angebotsvielfalt zugenommen.

3. Stimmt die Bundesregierung der Meinung zu, dass die Verbraucherinnen und Verbraucher an der bislang vollzogenen Liberalisierung des Postmarktes durch sinkende Preise, bessere und flexiblere Angebote insgesamt profitiert haben?

Ja. Siehe Antwort zu Frage 2.

4. Bleibt es bei der vom Bundesminister für Wirtschaft und Technologie, Michael Glos am 25. März 2007 gemachten Aussage, dass das Briefmonopol in der Bundesrepublik Deutschland wie geplant am Ende des Jahres fallen wird (FAZ.NET vom 26. März 2007)?

Nach der geltenden Gesetzeslage (§ 51 PostG) läuft die Exklusivlizenz der Deutsche Post AG zum 31. Dezember 2007 aus. Die Bundesregierung hat mit Kabinettbeschluss vom 17. Mai 2006 eine grundsätzliche Entscheidung zur Beibehaltung des im Postgesetz vorgesehenen Enddatums für das Auslaufen der Exklusivlizenz getroffen.

5. Wenn nein, warum nicht?

Entfällt. Siehe Antwort zu Frage 4.

6. Welche Gründe sprachen aus Sicht der Bundesregierung für ein Auslaufen des Briefmonopols zum 31. Dezember 2007?

Für eine vollständige Öffnung des Postmarktes sprechen die in Fragen 1 und 2 bereits genannten Auswirkungen.

7. Wie schätzt die Bundesregierung die Chance ein, dass das Europäische Parlament und der EU-Ministerrat dem von der Europäischen Kommission am 18. Oktober 2006 beschlossenen Richtlinienvorschlag zustimmen, der die vollständige Liberalisierung der europäischen Postmärkte zum 1. Januar 2009 konkretisiert?

Üblicherweise ist zu erwarten, dass der Legislativvorschlag in den Beratungen des Europäischen Parlaments und des Rats modifiziert wird.

8. Welche Konsequenzen hätte es für den Regulierungsrahmen im Postsektor und die flächendeckende Versorgung mit Postleistungen, wenn es nicht zu einer Einigung auf eine neue Richtlinie käme, sondern die gültige Richtlinie zum 31. Dezember 2008 auslaufen würde und der Postsektor dann durch das EU-Wettbewerbsrecht reguliert würde?

Dies hätte keine unmittelbaren Auswirkungen, da das Postgesetz und die Post-Universaldienstleistungsverordnung schon mit Blick auf die Öffnung des Marktes angelegt sind.

9. a) Wie gestalten sich die Verhandlungen der Bundesregierung im Rahmen ihrer EU-Ratspräsidentschaft über die Verabschiedung der oben genannten Richtlinie?

   b) Welche zusätzlichen Initiativen plant die Bundesregierung, damit die europäische Liberalisierung des Postmarktes wie geplant Anfang 2009 in Kraft tritt?

Die Verhandlungen gestalten sich vielversprechend im Hinblick auf eine Mehrheit. Die im Richtlinienvorschlag vorgesehenen Finanzierungsinstrumente zur Sicherung des Postuniversaldienstes nach dem Wegfall reservierbarer Bereiche werden von der Bundesregierung als ausreichend angesehen. Diese Bewertung wird im Rahmen der Beratungen innerhalb der Ratsarbeitsgruppe mittlerweile von der Mehrzahl der Mitgliedstaaten geteilt.

10. Teilt die Bundesregierung die Argumentation des Bundesministers der Finanzen, Peer Steinbrück, demnach eine einseitige Liberalisierung des deutschen Postmarktes zu unfairem Wettbewerb führt (FAZ.NET vom 26. März 2007)?

Postdienstleistungen werden vor Ort erbracht. Dies bedeutet: Die Arbeitsplätze bleiben auch bei vollständiger Liberalisierung im Land – unabhängig davon, wer die Post zustellt. Ziel der Bundesregierung ist die vollständige Liberalisierung des europäischen Briefmarktes ab dem Jahr 2009. Hierfür setzt sie sich derzeit im Rahmen der EU-Ratspräsidentschaft ein.

11. Wenn ja, warum?

Entfällt. Siehe Antwort zu Frage 10.

12. Wenn nein, warum nicht?

Entfällt. Siehe Antwort zu Frage 10.

13. Wie bewertet die Bundesregierung die Tatsache, dass die Deutsche Post AG auch in den liberalisierten Teilen des Briefmarktes einen Marktanteil von 93 Prozent hat?

Der Marktanteil von 93 Prozent im Jahr 2005 bezieht sich auf den lizenzpflichtigen Bereich insgesamt. Dieser umfasst alle Briefsendungen bis 1 000 Gramm. Im liberalisierten Bereich des Briefmarktes (im Jahr 2005 waren dies Briefe über 100 Gramm) hatte die DP AG einen Marktanteil von 83 Prozent. Dies zeigt, wie die Erfahrung aus bereits liberalisierten Ländern belegt, dass auch bei vollständiger Marktöffnung keine signifikanten Umsatzeinbrüche für den ehemaligen Monopolisten zu erwarten sind. Es zeigt aber auch, dass die Wettbewerber durchaus in der Lage sind, Marktanteile zu erobern, was wiederum zu Effizienzsteigerung bei allen Wettbewerbern führt und zu den bereits in der Antwort zu Frage 6 genannten positiven Auswirkungen für die deutsche Wirtschaft sowie die Verbraucher.

14. Wie realistisch ist das Szenario, wonach bei einer verspäteten europäischen Marktliberalisierung ausländische Unternehmen in großem Umfang auf den deutschen Markt drängen, ohne zugleich ihren Markt für deutsche Wettbewerber zu öffnen?

Dieses Szenario ist nach Ansicht der Bundesregierung weitgehend unrealistisch. Im deutschen Briefmarkt sind derzeit keine Anbieter aus den der Marktöffnung

zögerlich gegenüberstehenden EU-Ländern tätig oder haben eine Lizenz beantragt.

15. Trifft es zu, dass die Deutsche Post AG in EU-Mitgliedstaaten geschäftlich erfolgreich ist, die ihre Märkte bereits weiter geöffnet haben als die Bundesrepublik Deutschland?

Ja, nämlich in Großbritannien und in den Niederlanden.

16. Trifft es zu, dass heimische und ausländische Wettbewerber bereits in großem Umfang in Deutschland investiert haben, um auf die Marktöffnung vorbereitet zu sein?

Ja, dies trifft insbesondere auf regionale, heimische Wettbewerber zu; aber auch ausländische Wettbewerber wie die TNT haben in Deutschland in den Aufbau eines flächendeckenden Postannahme- und -zustellnetzes investiert.

17. Wenn ja, um welche Wettbewerber handelt es sich, und welche Investitionen in welchem Umfang wurden getätigt?

Insbesondere die größeren, etablierten Wettbewerber investieren nach eigenem Bekunden in erheblichem dreistelligen Millionenbereich. Dabei handelt es sich um Investitionen bezüglich des Aufbaus eines flächendeckenden Netzes, wie auch um Investitionen in Sortier- und Bearbeitungsanlagen sowie EDV/Software.

18. Welche wirtschaftlichen Konsequenzen hätte eine Verzögerung der deutschen Marktöffnung für den Briefverkehr für Wettbewerber, die sich auf ein Auslaufen des Briefmonopols zum 31. Dezember 2007 eingestellt haben?

Die Geschäftstätigkeiten und -planungen der Wettbewerber sind auf die geltende Rechtslage (Wegfall der Exklusivlizenz zum 1. Januar 2008) ausgerichtet. Eine Änderung der Rechtslage würde einen Anpassungszwang für die Wettbewerber bewirken, der in nicht unerheblichem Umfang Auswirkungen auf Finanzierung, Geschäftspläne, Investitionstätigkeiten, Personalbestand oder Unternehmensfortbestand nach sich ziehen würde.

19. Können die betroffenen privaten Unternehmen Ansprüche an die Bundesregierung geltend machen, sollte der Termin zur vollständigen Liberalisierung des Briefmarktes verschoben werden?

Eine gerichtliche Überprüfung bei einer Änderung des Postgesetzes bleibt den Wettbewerbern unbenommen.

20. Wie bewertet die Bundesregierung die Einschätzungen der Monopolkommission und der Bundesnetzagentur, wonach die unterschiedliche steuerliche Behandlung von Marktteilnehmern bei Universaldienstleistungen, die im Wettbewerb erbracht werden, zu Wettbewerbsverfälschungen zwischen der Deutsche Post AG und privaten Wettbewerbern führt?

Die Bundesregierung teilt die Einschätzung, dass eine unterschiedliche steuerliche Behandlung von Marktteilnehmern zu Wettbewerbsverzerrungen führen kann. Die derzeit gültige Rechtslage stellt sich wie folgt dar:

Nach Artikel 132 Abs. 1 Buchstabe a der Mehrwertsteuer-Systemrichtlinie (bis 31. Dezember 2006 Artikel 13 Teil A Abs. 1 Buchstabe a der 6. EG-Richtlinie) – an die Deutschland gebunden ist – sind von öffentlichen Posteinrichtungen erbrachte Dienstleistungen und dazugehörende Lieferungen von Gegenständen mit Ausnahme von Personenbeförderungs- und Telekommunikationsdienstleistungen von der Umsatzsteuer zu befreien. Zur Umsetzung dieser zwingenden europarechtlichen Vorgabe in nationales Recht ist § 4 Nr. 11b in das Umsatzsteuergesetz eingefügt worden. Der Gesetzgeber ging hierbei davon aus, dass

1. der öffentliche Charakter der Deutsche Post AG trotz der Umstrukturierung der Deutschen Bundespost von einem Monopolunternehmen in drei private Unternehmen noch nicht vollständig aufgegeben ist und dass
2. die Steuerbefreiung für die unmittelbar dem Kernbereich der Postdienstleistungen zuzuordnenden Umsätze solange bestehen bleiben soll, „als wesentliche Marktsegmente den Nachfolgeunternehmen der Deutschen Bundespost ausschließlich vorbehalten bleiben. Dies unter der Voraussetzung, dass diese Unternehmen besondere Infrastrukturlasten zu tragen haben und durch hoheitliche Maßnahmen wie durch Allein- oder Mehrheitsbesitz des Bundes die Einhaltung staatlicher Vorgaben gesichert bleibt“.

Nach Auffassung der Bundesregierung gilt die Steuerbefreiung nach § 4 Nr. 11b UStG daher aufgrund der zwingenden EU-Rechtslage für die Leistungen der Deutsche Post AG aus dem Bereich der gesetzlichen Exklusivlizenz und die sonstigen Universaldienstleistungen nach der PUDLV.

Die Bundesregierung wird die angesprochenen umsatzsteuerrechtlichen Fragen jedoch vor dem Hintergrund eines Auslaufens der gesetzlichen Exklusivlizenz und unter Berücksichtigung der Entwicklung auf europäischer Ebene eingehend prüfen. Dabei bleibt es unabhängig davon – entsprechend der Koalitionsvereinbarung – Ziel dieser Bundesregierung, die Rahmenbedingungen für den Mittelstand günstiger zu gestalten.

21. Welche Gründe sprechen aus Sicht der Bundesregierung für die Beibehaltung einer partiellen Mehrwertsteuerbefreiung der Deutsche Post AG bei Universaldienstleistungen, die im Wettbewerb erbracht werden?

Es wird auf den letzten Absatz der Antwort zu Frage 20 hingewiesen.

22. Wie bewertet die Bundesregierung die Einschätzung von Prof. Dr. Hans-Peter Schwintowski, der in seinem am 19. März 2007 veröffentlichten Rechtsgutachten zu dem Ergebnis kommt, dass die der Deutsche Post AG gewährte Mehrwertsteuerbefreiung auf Postdienstleistungen, die im Wettbewerb erbracht werden, gegen den „europäischen Grundsatz der Neutralität der Mehrwertsteuer, die Dienstleistungsfreiheit, das Diskriminierungsverbot und das Prinzip der offenen und freien Marktwirtschaft“ sowie gegen „deutsches Verfassungsrecht – insbesondere gegen den Grundsatz der Wettbewerbsneutralität des Steuerrechts (Artikel 3 Abs. 1 GG) verstößt?

Die Bundesregierung vertritt die Auffassung, dass die der Deutsche Post AG gewährte Mehrwertsteuerbefreiung nicht gegen den Grundsatz der Neutralität der Mehrwertsteuer, die Dienstleistungsfreiheit, das Diskriminierungsverbot, das Prinzip der offenen und freien Marktwirtschaft sowie gegen deutsches Verfassungsrecht verstößt.

23. Welche konkreten Schritte plant die Bundesregierung vor dem Hintergrund, dass sie die EU-Kommission im Rahmen des laufenden Vertragsverletzungsverfahrens wegen der fehlerhaften Anwendung der EU-Mehrwertsteuerrichtlinie in Bezug auf die Mehrwertsteuer darauf hingewiesen hat, dass bei Auslaufen der Exklusiv-Lizenz die Frage der Mehrwertsteuer neu zu bewerten sei?

Es wird auf den letzten Absatz der Antwort zu Frage 20 hingewiesen.

24. Wie stellen sich die Arbeitsbedingungen von Beschäftigten privater Postdienstleister im Verhältnis zu Beschäftigten der Deutsche Post AG dar (Lohnniveau; Arbeitszeiten; Verhältnis Vollzeit-Teilzeit)?

Die Bundesnetzagentur hat das Wissenschaftliche Institut für Infrastruktur und Kommunikationsdienste (WIK) beauftragt, eine repräsentative ökonomische Untersuchung zu den für den Briefmarkt relevanten gegenwärtigen Arbeitsbedingungen (insbesondere Lohnniveau und Arbeitszeiten) durchzuführen. Die Studie soll bis Ende Mai 2007 abgeschlossen sein. Erst dann werden konkrete und belastbare Zahlen im Einzelnen vorliegen.

25. Wie hoch ist der durchschnittliche Verdienst eines Briefzustellers in Westdeutschland und Ostdeutschland bei neuen Postanbietern im Verhältnis zu Beschäftigten der Deutsche Post AG?

Siehe Antwort zu Frage 24.

26. Wie bewertet die Bundesregierung die Einschätzung von Kritikern der geplanten Marktöffnung zum 31. Dezember 2007, dass „Wettbewerber der Post ihren Zustellern so niedrige Löhne zahlen, dass diese auf Transferzahlungen des Staates angewiesen sind.“ (Handelsblatt vom 21. März 2007, S. 8)?

Das Thema niedriger Löhne ist sehr komplex. Es kann nur im Zusammenhang mit der generellen Diskussion um niedrige Löhne gesehen werden. Die Bundesregierung prüft derzeit, ob und gegebenenfalls welche Maßnahmen im Niedriglohnsektor – eventuell auch branchenbezogen – ergriffen werden sollen.

27. Unterstützt die Bundesregierung das politische Ziel, dass in der Branche im Rahmen der Tarifautonomie für die Wettbewerbsteilnehmer Tariflöhne ausgehandelt werden, damit sie in Zukunft für allgemeinverbindlich erklärt werden können?

Die Bundesregierung unterstützt jede Lösung des Problems, die im Rahmen der verfassungsrechtlich geschützten Tarifautonomie erfolgt.

28. Welchen Handlungsbedarf sieht die Bundesregierung im Hinblick auf eine vollständige Liberalisierung der Postmärkte in Bezug auf die Sicherung von Qualität der Dienstleistungen, der Arbeitsbedingungen und zur Sicherstellung der Versorgung in der Fläche?

Die Bundesregierung sieht keinen Handlungsbedarf. Diesbezüglich sind entsprechende Vorkehrungen im geltenden Postgesetz getroffen.

29. Welche Befugnisse hat aus Sicht der Bundesregierung die Bundesnetzagentur, bei Dumpinglöhnen und unzumutbaren Arbeitsbedingungen bei privaten Postanbietern Lizenzen zu verweigern oder zurückzunehmen?

Bei der Vergabe oder Rücknahme von Lizenzen muss die Bundesnetzagentur die Vorgaben des Postgesetzes berücksichtigen. Sie hat außerdem im Amtsblatt 1/2006 in der Mitteilung Nr. 17/2006 die Grundsätze der Lizenzierung nach dem Postgesetz festgelegt. Nach den Gesetzesmaterialien besteht der Zweck des § 6 Abs. 3 Nr. 3 Postgesetz darin, einem (massenhaften) Ausweichen neuer Lizenznehmer in ungeschützte Arbeitsverhältnisse vorzubeugen, und zwar unter Wahrung von Tarifautonomie, Gewerbe- und Vertragsfreiheit. An diesen Grundsätzen orientiert sie sich bei der Vergabe und Rücknahme von Lizenzen.

30. Wie bewertet die Bundesregierung die Meinung eines im Auftrag der Gewerkschaft ver.di erstellten Gutachtens, demnach die Bundesnetzagentur Lizenzen verweigern kann, sollten die Antragsteller die „wesentlichen Arbeitsbedingungen“ der Branche unterschreiten (Presseinformation REPORT MAINZ, 26. Februar 2007)?

Siehe Antwort zu Frage 29.

31. Wie viele Lizenzen hat die Bundesnetzagentur bis heute an private Dienstleister im Postgewerbe vergeben?

Bislang wurden 2 293 Unternehmen eine Lizenz erteilt (Stand: 31. März 2007).

32. Wie viele Beschäftigte arbeiten in diesen Firmen?

Die Wettbewerber beschäftigen nach eigenen Angaben ca. 46 200 Mitarbeiter (Stand: 1. Januar 2006).

33. Hat die Bundesnetzagentur in der Vergangenheit Lizenzen verweigert oder zurückgenommen, und wenn ja, aus welchen Gründen?

Bislang wurden von der Bundesnetzagentur 11 Anträge wegen mangelnder Zuverlässigkeit oder Leistungsfähigkeit (§ 6 Abs. 3 Nr. 1 PostG) abgelehnt. Fünf Lizenzen wurden aus den gleichen Gründen wieder entzogen.

34. Wie bewertet die Bundesregierung den Vorschlag, durch eine Ausweitung des Arbeitnehmer-Entsendegesetzes auf Postdienstleistungen Mindestarbeitsbedingungen in dieser Branche zu verankern?

Fragen im Zusammenhang mit dem Arbeitnehmer-Entsendegesetz werden derzeit in verschiedenen Gremien der Koalition erörtert. Entscheidungen sind noch nicht getroffen worden.

35. Welche Ergebnisse hat die Prüfung der möglichen Ausweitung des Arbeitnehmer-Entsendegesetzes auf Postdienstleistungen, die von Bundesminister für Arbeit und Soziales, Franz Müntefering, in der entsprechenden Koalitionsarbeitsgruppe vorgeschlagen wurde, erbracht?

Siehe Antwort zu Frage 34.

36. Welche weiteren Alternativen neben der Ausweitung des Arbeitnehmer-Entsendegesetzes werden von der Bundesregierung erwogen und geprüft, um Dumpinglöhne und unlauteren Wettbewerb im Postdienstleistungsbereich zukünftig auszuschließen?

Siehe Antwort zu Frage 26.

37. Bis wann ist mit einer Entscheidung über eine Ausweitung des Arbeitnehmer-Entsendegesetzes auf die Postdienstleistungsbranche oder für eine andere Alternative zur Vermeidung von Dumpinglöhnen und unlauterem Wettbewerb im Postdienstleistungsbereich seitens der Bundesregierung zu rechnen?

Siehe Antwort zu Frage 34.

38. Will die Bundesregierung das Postgesetz im Hinblick auf die Aufhebung des Monopolbereiches anpassen?

    Wie weit ist sie mit der angekündigten Überprüfung?

Eine Anpassung des Postgesetzes ist im Hinblick auf das vorgesehene Auslaufen der Exklusivlizenz nicht aktuell.

39. Welche Schwerpunkte soll die für Herbst 2007 angekündigte Novelle der Postuniversaldienstleistungsverordnung haben?

Eine Überprüfung der Universaldienstvorgaben wird voraussichtlich die verpflichtend zu erfüllenden Anforderungen bei der Gestaltung des Filial- und Briefkastennetzes sowie das bereitzustellende Produktangebot betreffen. Ein wichtiger Gradmesser können dabei die im letzten Tätigkeitsbericht der Bundesnetzagentur genannten Empfehlungen sein.

Gesamtherstellung: H. Heenemann GmbH & Co., Buch- und Offsetdruckerei, Bessemerstraße 83–91, 12103 Berlin
Vertrieb: Bundesanzeiger Verlagsgesellschaft mbH, Amsterdamer Str. 192, 50735 Köln, Telefon (02 21) 97 66 83 40, Telefax (02 21) 97 66 83 44
ISSN 0722-8333